

**Forum del Terzo Settore  
in collaborazione con Parte Civile  
Emendamenti  
al Progetto di legge costituzionale  
Revisione della parte seconda della Costituzione  
23 luglio 1997**

*Premessa.*

Solo per quanto riguarda i referendum il Forum e Parte Civile hanno visto riprese alcune delle indicazioni, espresse nel documento comune e nell'audizione dinanzi alla Bicamerale, il 4 di aprile.

Si apre ora una fase breve, di emendamenti che la stessa Bicamerale entro settembre valuterà se accogliere nel testo finale che, da ottobre, sarà poi oggetto del percorso parlamentare di decisione, e questa fase invece sarà più lunga, un anno più o meno.

Si impone dunque di operare in due modi, per rilanciare ciò che la Bicamerale ha finora disatteso. Una prima azione è riprendere le proposte più vicine al testo ora approvato e riformularle come emendamenti puntuali: si può così spingere per migliorare il Progetto rimanendo comunque all'interno delle linee che la Commissione ha tracciato. In autunno poi, a confronto parlamentare avviato, si può prendere iniziativa per rilanciare l'attenzione e la spinta anche per quegli altri punti, che la Commissione non ha raccolto e che nel dibattito parlamentare invece potrebbero trovare spazio.

Tra le questioni da riprendere in un secondo tempo: la più incisiva costituzionalizzazione delle nuove autorità amministrative indipendenti, e così anche quella relativa ai poteri della cittadinanza nelle pubbliche amministrazioni sul solco di quello che già è intervenuto con le leggi 142 e 241 del '90 a livello comunale e provinciale, con particolare attenzione al disegno e riordino delle figure di Difensore Civico.

Su quattro questioni si deve invece provare a intervenire immediatamente, con emendamenti proposti dal Terzo Settore, che si chiede a deputati e senatori di ogni orientamento di raccogliere e sostenere, affinché già in questa fase la Bicamerale possa tornare positivamente sul proprio operato.

Gli emendamenti riguardano gli articoli 55, 56 e 139, con l'aggiunta di un art.66 bis. In **neretto sono riportati gli emendamenti aggiuntivi**, tra parentesi quadra quelli soppressivi, in tondo normale le parti di testo approvato dalla Bicamerale, che si intende restino invariate. Ciascuna proposta di emendamento è seguita da un *corsivo* di motivazione, chiarimento e argomentazione.

**1**

**Emendamenti all'art.55.** Riscrivere i primi tre commi dell'articolo come appresso indicato. Lasciare inalterati i successivi.

" La Repubblica è costituita **dai Cittadini**, dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.

La Repubblica garantisce l'esercizio delle libertà e dei diritti costituzionalmente protetti **e favorisce la libera organizzazione dei cittadini volta a perseguire gli interessi generali della comunità secondo principi di imparzialità e trasparenza.**

I Comuni, le Province e le Regioni, nell'unità politica della Repubblica, sono enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione : **la loro azione deve tendere a realizzare pari opportunità per i cittadini in ogni parte del Paese**".

La proposta è tra le più qualificanti tra quelle del Terzo Settore e di Parte Civile e ora è riformulata con più puntuale aderenza al testo della bozza, tenendo anche conto di osservazioni e suggerimenti ricevuti nel dibattito.

Il senso è chiaro: si tratta di orientare ai valori della prima parte della Costituzione (artt.2 e 3) il nuovo federalismo. Non si tratta però di una mera ripetizione di quei principi e quindi di qualcosa cui si può anche rinunciare, ma di una specificazione, peraltro necessaria. La necessità della specificazione per gli enti di governo autonomi del territorio discende precisamente dal modo in cui questa più ampia autonomia è stata disegnata dalla Bicamerale.

Avvalendosi della nota distinzione tra Stato-comunità e Stato-ordinamento, la Commissione ha infatti innovato nel senso di ritenere che non debba esservi "più identificazione tra la Repubblica intesa come comunità nazionale e lo Stato inteso come apparato centrale" (D'Onofrio, rel.). A questo punto però nella enumerazione dei poteri istituzionali in cui si articola la vita comunitaria, il primo potere certo è quello stesso dei cittadini, sia nelle forme di potere diretto, che la stessa Bozza rafforza quanto a tipi di referendum e materie su cui ha incidenza (trattati internazionali), sia in quelle diverse e più autonome forme in cui si manifesta e realizza l'apporto diretto della società civile organizzata alla vita pubblica.

Per questo ha poi importanza precisare in parallelo ,nei commi due e tre, prima l'indirizzo costituzionale che presiede alla valorizzazione delle autonomie sociali e poi l'indirizzo che deve presiedere al riconoscimento delle autonomie istituzionali del territorio.

Quest'ultimo punto è assai importante e richiede qualche parola in più di chiarimento. Poiché nel secondo comma è precisato che tutte le istituzioni in cui si articola la Repubblica (Stato e enti territoriali autonomi) debbono garantire libertà e diritti ; e poiché invece non c'è un comune riferimento ugualmente esplicito a quegli ulteriori compiti "promozionali" dello sviluppo della persona umana e dei poteri della cittadinanza, secondo un orientamento egualitario, contenuti negli art.2 e 3 ; allora, dal momento che il terzo attuale comma passa a indicare prerogative e limiti dei soli enti substatuali, si può ingenerare l'equivoco che non spetti anche ad essi quel compito di promozione dell'uguaglianza sostanziale, ma solo all'apparato centrale, mentre si autorizzano pratiche di governo territoriale improntate più alla spinta degli interessi locali.

Insomma c'è un problema di raccordo con l'art.3. Chiarire se promuovere l'equità e l'uguaglianza sostanziale sia compito di tutti i poteri pubblici, o se il riequilibrio debba procedere attraverso un conflitto tra poteri statali e autonomie territoriali, è compito non eludibile nel nuovo testo. La proposta va evidentemente nella prima direzione. E' appena il caso di ricordare che altre costituzioni improntate al federalismo contengono clausole generali del tipo di quella proposta: il § 72 della Grundgesetz tedesca parla addirittura di "condizioni uniformi di vita" come compito dei Länder, rispetto alla quale formulazione quel che qui si propone (tendere a pari opportunità) appare più congruo a uno spirito di liberalismo democratico.

## 2

**Emendamento all'art.56.** Si propone di riscrivere il primo comma così (in neretto le parole da aggiungere, tra parentesi quadra quelle da sopprimere):

"Le funzioni **pubbliche** [che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati] sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni e Province, le Regioni e lo Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione, nel rispetto delle autonomie [funzionali,] riconosciute dalla legge. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio di omogeneità e di adeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni medesime. **Nell'esercizio delle loro funzioni Comuni, Province, Regioni e Stato riconoscono e valorizzano interventi autonomi dei cittadini e delle loro formazioni sociali**".

L'emendamento si rende necessario perché nel testo della Commissione, probabilmente per accogliere una proposta anche del Terzo Settore, volta ad allargare il concetto di sussidiarietà all'intervento dei cittadini e delle organizzazioni non-profit, si è adottata una formulazione ambigua che non può essere condivisa. Scrivendo che i poteri pubblici fanno proprie quelle funzioni "che non possono essere più adeguatamente svolte dalla autonomia dei privati" - come è nel testo della

*Commissione - si finirebbe con l'indicare che l'intervento pubblico in generale debba essere considerato eventuale e sussidiario, rispetto alla capacità privata di soddisfare i bisogni comuni.*

*Si tratterebbe di un principio di liberismo estremo, che neppure risulta sia stato adeguatamente proposto e discusso in Bicamerale. E' pur vero quello che scrive il relatore, D'Onofrio, e cioè che uno dei principi fondamentali della prima parte, contenuto nell'art.2, indica una priorità dei valori della persona rispetto ai pubblici poteri, attraverso la formula del "riconoscimento" di qualcosa che preesiste e ha valore originario. Ma l'art.3, 2° comma, precisa che per tutelare la persona lo stato deve moltiplicare il suo impegno e intervento, fino a rimuovere gli ostacoli che di fatto ne impediscono il libero sviluppo. Se si dovesse ritenere che, tra questi ostacoli, vi sia la presenza stessa di un sistema di apparati pubblici per la soddisfazioni dei bisogni e la tutela dei diritti, allora si può anche sostenere che lo stato debba essere pronto, in ipotesi, a... rimuovere se stesso. Ma questo nel dibattito non l'ha ancora detto nessuno.*

*Dalla ambigua formulazione della Bicamerale è implicato insomma un enorme problema di interpretazione e, se si vuole, di modifica della prima parte della Costituzione. Questo però non rientra nei poteri della Bicamerale e, se si volesse asserire che il senso della formulazione è proprio quello "liberista" più estremo, che si ricava dalla lettera del testo, allora ci si deve recisamente opporre e chiedere la semplice soppressione della frase indicata.*

*Si invece si riconosce che la norma è solo mal formulata, ma intendeva semplicemente allargare il significato che si connette al principio di sussidiarietà, allora è possibile operare diversamente, mediante due soppressioni e una aggiunta. Anzitutto la soppressione della intera frase "incriminata", sostituita dalla parola **pubbliche** (le funzioni), per chiarire dapprima il significato verticale di sussidiarietà, come criterio regolatore dei rapporti tra i vari livelli di intervento. In secondo luogo la soppressione della parola che limita il rilievo alle sole autonomie **funzionali**. In terzo luogo, la frase **aggiunta in neretto** indica la sussidiarietà orizzontale, che a ciascun livello può far schierare accanto all'intervento delle istituzioni quelli dei cittadini, come singoli e nelle formazioni sociali., in posizione di autonomia originaria, riconosciuta e valorizzata. Il testo acquisterebbe linearità e risulterebbe perfettamente inquadrato, perfino negli aspetti lessicali, nei principi fondamentali della prima parte.*

*Le questioni emerse a proposito di questo articolo 56, ma anche nel precedente 55, convincono poi della opportunità di proporre emendamenti in almeno due delle questioni implicate: 1) dare peso e forma a questa pratica della sussidiarietà orizzontale, e quindi occuparsi delle sedi e dei poteri di partecipazione e rappresentanza dell'universo sociale al di là della rappresentanza politica, che siede nelle istituzioni territoriali; 2) come risolvere il problema di controllo di legittimità delle revisioni di seconda parte rispetto alla parte prima, esclusa dalla revisione. A questo sono ordinati i due emendamenti che seguono.*

### 3

**Emendamento aggiuntivo di un art. 66 bis.** Si tratta di una riforma dell'attuale CNEL, che la Bicamerale ha semplicemente soppresso, e che invece può essere recuperato con una riscrittura del primo comma dell'art.99 vigente, lasciando inalterati i commi successivi (in neretto dunque la sola parte del primo comma che riforma denominazione e criteri di composizione dell'organismo):

**"Per consentire ai cittadini come singoli e nelle loro formazioni sociali di partecipare alla organizzazione politica economica e sociale del Paese è istituito un Consiglio nazionale economico e sociale. Vi sono rappresentate, nel modo che la legge disciplina, le categorie produttive, l'associazionismo, il volontariato, gli enti mutualistici e le diverse forme di cooperazione sociale e di cittadinanza attiva, in maniera da tener conto della loro importanza numerica e qualitativa.**

Il Consiglio è organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge."

*La collocazione dell'articolo aggiuntivo alla fine del primo titolo della parte sottoposta a revisione si giustifica, per il fatto che la Commissione bicamerale in questo primo titolo ha inteso chiarire il sistema di soggetti della rappresentanza, che costituiscono la Repubblica (se si accoglie la proposta, sarà necessario modificare la intestazione stessa del Titolo, riprendendo le indicazioni generali dell'art.55 riformato).*

*Ha importanza che, oltre alla distinzione tra Comunità locali e poteri legislativi regionali e statali accolta nell'art.56, si faccia posto a quelle forme espressive di realtà economiche e sociali che non si costituiscono per la rappresentanza politico-partitica e non si manifestano nelle sedi territoriali del governo. E avrebbe senso sottrarre l'organismo che le raccoglie alla definizione di "ausiliare".*

*Qui si avrebbe una concretizzazione e un allargamento di quel compito della Repubblica di favorire la partecipazione alla organizzazione complessiva del paese (art.3, che parla però di "lavoratori"). L'allargamento della strategia democratica e dei diritti, dal fondamento di classe al principio della cittadinanza universale, è un indirizzo acquisito non da ora dalle stesse organizzazioni sindacali. Così come il governo in carica (ma anche taluni precedenti) per la concertazione con le forze sociali sulla riforma del welfare ha inteso cercare il confronto anche al di là delle organizzazioni sindacali e d'impresa, aprendo il "tavolo" a espressioni del cosiddetto Terzo Settore. Ora è data l'occasione di uscire dalla informalità e precarietà di tali prassi, per costituzionalizzare un principio di allargamento della rappresentanza, in conformità alla direzione di sviluppo delle società più avanzate.*

*D'altronde, la ragione sottesa alla scelta soppressiva del CNEL era nel fatto che le categorie produttive, per il loro diretto conflitto, hanno cercato storicamente piuttosto d'avere ciascuna un suo modo separato di influenza e pressione sul governo (concertazione, lobbying), senza mai utilizzare quei poteri di consulenza e di iniziativa legislativa, che erano dati. Ora però, da un lato vi sono le ragioni dell'universo emergente, detto Terzo Settore, che postula spazi e strumenti istituzionali propri di intervento, preferibilmente al di fuori delle ragioni politiche più immediate, che invece stringono a vecchi rapporti di collateralismo ai partiti. Insomma c'è la questione di garantire l'autonomia anche di queste forme. Dall'altro lato, l'articolarsi del sociale al di là dell'immediato conflitto lavoro-impresa, con forme corrispondenti alle ragioni di tutela generale dei cittadini sul mercato e verso lo Stato, rende possibile una nuova dialettica: sindacati e imprese hanno pure essi ragioni di attenzione e responsabilità verso questo punto di vista della cittadinanza generale. Pertanto è da valutare positivamente che possano svilupparsi dinamiche nuove, alleanze e più complesse costruzioni "triangolari" tra questi soggetti: con questa proposta diventa praticabile la sussidiarietà orizzontale, di cui si è parlato, come uno dei modi di favorire la crescita dello spirito e delle politiche pubbliche con l'apporto di soggetti sociali e non solo istituzionali.*

## 4

**Emendamento all'art. 139.** Si aggiungano, dopo il comma unico ora formulato (che peraltro riproduce inalterato quello vigente), i seguenti due commi:

**"I principi fondamentali della Costituzione, i diritti umani sanciti dalle fonti internazionali, le libertà e i diritti dei cittadini fissati nella prima parte della Costituzione e le garanzie contenute nella seconda parte non possono essere negati, limitati o indeboliti.**

**La Corte costituzionale giudica della conformità a quanto sopra di ogni nuova legge costituzionale o di revisione, su ricorso ai sensi dell'art.134, lettera g, pronunciandosi entro sessanta giorni."**

*E' la riformulazione di un'altra qualificante e nota proposta del Forum e di Parte Civile. Si deve ribadire che essa raccolse il sostegno e la firma di Dossetti, Casavola, Spagnoli e Zagrebelsky, tra gli altri. La riformulazione procede da quanto, nell'audizione del Terzo Settore, era stato positivamente sottolineato dal Presidente della Bicamerale e poi accolto nell'Allegato 22 disposto dalla relatrice Dentamaro, per la seduta della Commissione del 29 aprile, Comitato parlamento e fonti normative. Si*

*spera che la omissione finale sia da imputare piuttosto alla concitazione dei lavori in quella fase, che non a una precisa valutazione politica negativa sopravvenuta (non si saprebbe da che parte).*

*In ogni caso, per tutto quanto sopra detto, questa è la norma veramente dirimente per qualunque questione - come le due sopra indicate per gli artt. 55 e 56 - circa la congruenza con la prima parte della Costituzione. Nè la cosa riguarda solo l'attuale lavoro della Bicamerale, ma sarà decisiva per l'avvenire, ove potrà accadere che proprio per l'impulso dato col lavoro della Bicamerale al processo costituente, nuove questioni possono essere proposte nella forma di emendamenti, anche dal basso, e si debba pur mettere a regime una procedura di revisione che non debba, come questa volta, considerarsi eccezionale.*

*L'iniziale proposta del Terzo Settore legava la formulazione all'art.138, ma ora (salvo vedere se il 138 resta nell'attuale formulazione) l'emendamento sembra meglio collocarsi nell'art.139 appositamente dedicato a fissare i limiti di ogni riforma e revisione costituzionale in Italia. Quanto alle modalità del ricorso per promuovere il controllo della Corte, l'emendamento rinvia a quanto la Bicamerale ha già disposto col suo art.134, g.*