

FEDERALISMO E RIFORME ISTITUZIONALI¹

Luciano Violante

1. Sulla necessità di riforme costituzionali c'è oggi un generale consenso.

E' una novità rispetto al passato.

Il tempo trascorso senza riforme è stato un danno. Ma ha fatto maturare in tutti gli ambienti la consapevolezza che il nostro Paese muore se non riusciamo a renderlo competitivo modernizzando le sue istituzioni.

Si tratta, soprattutto, di migliorare i tempi e la qualità della decisione.

Si è aggiunta, più recentemente, l'esigenza di completare la riforma federale avviata nel 2001, correggendo l'imperfetta formulazione del nuovo Titolo V ed attuando le disposizioni costituzionali in materia di federalismo fiscale.

2. A queste ragioni, di per sé sufficienti a rendere non più rinviabile un processo di riforma, se ne sta aggiungendo un'altra, ancora più urgente, sulla quale intendo soffermarmi.

3. E' in corso da anni, per ragioni puramente oggettive, una grande redistribuzione dei poteri costituzionali tra Parlamento e Governo, secondo modalità e procedure che contrastano con i tre principi di fondo di tutte le grandi democrazie contemporanee, in base ai quali:

- a) il Parlamento è il luogo della rappresentanza generale della comunità nazionale; b) Parlamento e Governo sono reciprocamente separati; c) Parlamento e Governo sono pariorinati, nella diversità delle funzioni.

Analoghi processi si stanno manifestando, per ragioni che variano da Paese a Paese, in molti sistemi politici occidentali, dagli USA alla Francia. Le classi politiche dirigenti hanno il dovere di capire le ragioni di quello che sta accadendo e di porre rimedio con un processo razionale. Oppure sarà impossibile contrastare la deriva autoritaria.

4. In Italia questo processo di redistribuzione di poteri costituzionali tra Parlamento e Governo è caratterizzato dal progressivo spostamento del centro di gravità del sistema politico dal Parlamento al Governo e, all'interno del governo, dal Consiglio dei ministri al presidente del Consiglio dei ministri.

Parallelamente il Parlamento sta perdendo la sua funzione primaria di luogo della rappresentanza generale della comunità nazionale, ha perso quasi del tutto la funzione di autonoma elaborazione legislativa, non dispone delle risorse normative necessarie per il controllo dell'attività del Governo.

5. All'origine di questa deformazione costituzionale ci sono diversi fattori.

Grazie ad una prassi coltivata da entrambe le coalizioni, a partire dal 1996, il nome del candidato alla presidenza del consiglio è scritto direttamente sulle schede elettorali. Consolidata nel tempo, quella prassi costituisce una frode politica alla Costituzione perché ha due effetti impliciti: a) limita

¹ Relazione letta al seminario su *Federalismo e riforme istituzionali* organizzato dalle Fondazioni Italianeuropei e Fare Futuro - Asolo, 7-8 novembre 2008.

una prerogativa costituzionale del Capo dello Stato; b) trasforma implicitamente un carattere fondamentale del sistema politico, da parlamentare a quasi-presidenziale.

I cittadini pensano di eleggere direttamente il presidente del Consiglio; e, in qualche modo, lo fanno. Il presidente del Consiglio, chiunque sia, pensa di svolgere quelle funzioni solo perchè investito direttamente da una legittimazione popolare; e in qualche modo è vero.

Due mezze-verità che, insieme, stanno producendo, per ragioni puramente oggettive, un pericoloso squilibrio costituzionale.

6. La legge elettorale del 2006 ha aggravato lo stato delle cose.

Il cittadino, per effetto di quella legge, sceglie la coalizione, ma non i parlamentari.

I parlamentari sono scelti dai gruppi dirigenti delle coalizioni e, in ultima analisi, dai capi di maggiori partiti.

La legittimazione dei parlamentari così designati non è nel consenso dei cittadini, ma nel consenso del capo della coalizione.

Chi vince le elezioni ha selezionato anche i componenti della propria coalizione parlamentare e, tranne pochi casi di autonoma forza politica, i singoli parlamentari di quella coalizione sono legati al capo a un vincolo di dipendenza, pena la non ricandidatura nelle elezioni successive.

7. Effetti di analoga concentrazione del potere si manifestano, sia pure in misura necessariamente ridotta, sul fronte della opposizione; anche questi parlamentari, tranne pochi casi di autonoma forza politica, sono a Palazzo Madama o a Montecitorio grazie alla scelta del capo e a lui rispondono. E' significativo, ad esempio che la costituzione del governo ombra del PD, organismo incide direttamente sulle competenze dei gruppi parlamentari, che tra l'altro sono riconosciuti in costituzione, i gruppi parlamentari di quel partito non sono stati coinvolti.

La conseguenza è che la società, anche formalmente, non si sente rappresentata dal Parlamento e il Parlamento non rappresenta la società.

A mio avviso la crisi del parlamento è crisi di rappresentanza, fortemente accentuata da questa legge elettorale. L'abuso dei decreti legge e l'intreccio decreti, maxi emendamenti e fiducia non sono state le cause della crisi, ma le sue conseguenze, conseguenze che naturalmente aggravano quella crisi.

La differenza tra il ruolo del Congresso americano nel varo delle misure anticrisi (il Congresso ha riscritto completamente il testo del governo e si è riservato poteri di controllo assai penetranti) e il ruolo delle nostre Camere misura la distanza tra un Parlamento che riesce a svolgere le proprie funzioni costituzionali e un Parlamento che attraversa una fase di difficoltà strutturale.

8. Non gode di migliore salute il sistema dei partiti. Dopo le crisi e le transizioni degli anni Novanta, molti importanti partiti politici nazionali registrano una certa debolezza tanto nella elaborazione strategica quanto nella presenza sul territorio.

A questa debolezza si è associato, forse per compensazione, un processo di eccessiva parlamentarizzazione della vita dei partiti, che premia la rappresentazione mediatica, ma penalizza la rappresentanza politica.

L'effetto paradossale e preoccupante è che, contro la Costituzione e a differenza di quanto accade in tutti i paesi avanzati, l'unico rappresentante della nazione appare il presidente del Consiglio, ieri Prodi, oggi Berlusconi.

Anche per queste ragioni, come si è visto con le manifestazioni dei professori e degli studenti, la politica non riesce a rappresentare i movimenti della società e si limita ad assecondarli o a tentare di frenarli.

9. Due importanti proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, presentati dalla PdL alla Camera e al Senato, sono, la spia di queste tendenze e, se approvate, la consoliderebbero in modo forse irreversibile.

Si tratta di progetti che io personalmente non condivido, ma redatti con competenza tecnica e intelligenza politica.

Nelle relazioni i presentatori scrivono che i regolamenti parlamentari “determinano la concreta configurazione della forma di governo in modo più sotterraneo ma assai più penetrante delle stesse previsioni costituzionali.”. Coerentemente, i progetti propongono una nuova forma di governo, configurando poteri reali dell’Esecutivo e poteri apparenti della opposizione parlamentare.

Il nocciolo della proposta è questo: voto entro trenta giorni per i disegni del governo che, per dichiarazione del Presidente del Consiglio, siano dichiarati prioritari e possibilità di far decadere tutti gli emendamenti a ciascun articolo di quei progetti con una semplice richiesta del governo. Come contropartita è riconosciuto il governo ombra, sono riconosciuti alcuni diritti di tribuna del capo dell’opposizione, è previsto uno “statuto della opposizione”.

10. Alla radice di questa nuova configurazione del rapporto governo-parlamento ci sono due opinioni, anch’esse chiaramente espone nelle relazioni ai due progetti.

La indicazione preventiva del capo della coalizione, che in base alla nuova legge elettorale è obbligatoria, “di fatto comporta l’investitura diretta del premier”; questa è la prima opinione. Non è esatto ed è pericoloso. La indicazione preventiva del capo della coalizione e l’abuso della indicazione di quel nome sulla scheda come candidato premier hanno creato certamente un senso comune. Ma la stessa legge elettorale ha cercato di far fronte a questo senso comune dichiarando in un suo articolo che “Restano ferme le prerogative spettanti al PdR, previste dall’articolo 92 secondo comma della Costituzione” (nomina del presidente del Consiglio da parte del PdR). Si può dire che si è creato un vincolo politico per il Capo dello Stato; ma parlare di investitura di fatto supera i confini della legalità costituzionale.

La separazione dei poteri, è questa la seconda opinione, oggi non passerebbe più attraverso la separazione del Legislativo dall’Esecutivo, ma attraverso la “dialettica tra il continuum governo-maggioranza, da una parte, e opposizione, dall’altra.”.

L’unità del Parlamento, rappresentante generale della nazione, verrebbe scissa in due parti reciprocamente autonome: da un lato il presidente del consiglio che decide e la maggioranza che consente; dall’altra il capo della opposizione e l’opposizione titolari di alcuni orpelli formali.

La principale conseguenza è il consolidamento della redistribuzione di poteri costituzionali a favore del presidente del Consiglio. E’ lui che, dopo essersi scelto i parlamenti della maggioranza, stabilirebbe quali leggi quei parlamentari dovranno approvare entro trenta giorni e quali articoli approvare senza emendamenti e senza la penosa trafila del voto di fiducia.

11. Se la riforma venisse approvata (e sulla carta i numeri ci sono) non sarebbe più necessaria alcuna riforma costituzionale.

Avremmo il presidenzialismo senza i suoi contrappesi (un forte e indipendente Parlamento, come negli USA) e il parlamentarismo senza le sue virtù (la partecipazione della opposizione alla costruzione delle regole e la responsabile autonomia dei parlamentari rispetto alle scelte del governo e dei loro partiti).

Verrebbe accentuata, inoltre, una tendenza già in corso del nostro sistema politico che tende a ruotare attorno al leader della maggioranza, presidente del Consiglio e al leader del maggior partito di opposizione, destinato ad essere considerato una sorta di rappresentante di tutte le opposizioni.

Potremmo parlare a questo proposito, con un po’ di preoccupazione, non di di bipartitismo, né tantomeno di bipolarismo ma di bileaderismo, imperfetto. Il mondo politico si dividerebbe in due parti. In ciascuna delle parti tutto si polarizzerebbe verso il capo; ma i due capi avrebbero poteri tra loro non comparabili. Al pluralismo delle idee si sostituirebbe il bipolarismo della propaganda; all’equilibrio dei poteri, un drammatico squilibrio; alla forza del dibattito parlamentare una

sconsolante recita a ruoli fissi; i partiti politici si trasformerebbero in marmorei piedistalli per i due leader, marmorei perché silenti.

12. All'origine di questa trasformazione c'è certamente l'intreccio tra diverse crisi, dei partiti politici, del parlamento, della pubblica amministrazione, della qualità e della velocità della decisione.

Ma c'è anche una dottrina politica, la dottrina politica dell'emergenza di cui si sono fatti portatori nel tempo tanto i governi di centrosinistra quanto quelli di centro destra.

I passaggi sono così riassumibili.

L'assenza di risposte alle domande di modernizzazione delle istituzioni ha generato l'emergenza. L'emergenza ha creato uno stato di necessità che ha giustificato scorciatoie istituzionali, deroghe ed eccezioni (classico è il caso dei decreti legge, delle finanziarie omnibus, della inflazione delle fiducie, diventate un puro strumento procedurale).

Con l'andar del tempo, continuando a mancare le riforme, l'emergenza è diventata, più che un parametro di ragionevolezza, una dottrina politica, che ha giustificato le eccezioni anche quando non ne ricorrevano i presupposti.

13. Per una dura legge della politica, l'eccezione non prontamente contrastata tende a farsi regola. E questa regola può apparire più appetibile di qualsiasi riforma.

Per questo non possiamo perdere altro tempo. La realtà è più forte delle regole, quando le regole sono inadeguate.

Di fronte al consolidarsi di un regime di eccezione, se passa inutilmente altro tempo, le proposte di riforma costituzionale avrebbero lo stesso effetto di una generosa carica di cavalleria contro uno squadrone di carri armati.

A questo punto, tanto varrebbe, avere un presidenzialismo vero, con una vera elezione del capo dello Stato, capo dell'Esecutivo ed una vera elezione dei parlamentari.

Ma il presidenzialismo richiede una forte coesione nazionale per poter affrontare i casi, non infrequenti, di maggioranze parlamentari diverse dal colore politico del presidente.

Negli USA quel sistema è il frutto di un forte senso di appartenenza nazionale, che aiuta a tenere unito il Paese anche in caso di forti contrapposizioni politiche. Nella nostra esperienza nazionale, ancora priva, purtroppo, di una sufficiente coesione interna, una riforma che prevedesse la possibilità della cosiddetta coabitazione, avrebbe come possibile conseguenza non auspicabili rotture sociali.

Inoltre, per evitare che i rischi di un assolutismo presidenziale, sono necessari forti contrappesi: un'etica pubblica capace di condannare i casi di abuso e di inopportunità, indipendentemente dalla loro eventuale rilevanza penale; una efficace legge sul conflitto di interessi; forti poteri di controllo esercitabili dall'opinione pubblica, da parte di una magistratura rispettata e da mezzi di informazione indipendenti tanto dalla politica quanto dagli affari.

Nessuna di queste condizioni è dietro l'angolo.

14. L'obiettivo di una riforma dev'essere un Parlamento capace di decidere, ma capace anche di rappresentare nella sua interezza gli interessi, i bisogni e i valori della nazione e di entrare quindi in un rapporto dialettico con il governo. La riforma, inoltre, dovrebbe attribuire al Parlamento la titolarità delle sole grandi leggi, lasciando all'Esecutivo il compito della normativa meno rilevante, ma più diffusa. In questo quadro si inserisce anche una riflessione sulle leggi delega, per dare maggior peso ai pareri delle Commissioni parlamentari in ordine alla corrispondenza del decreto delegato ai criteri della delega.

Il governo deve avere sicure garanzie in Parlamento, ma esse non devono travalicare i confini imposti dalla natura stessa dell'istituzione parlamentare. Il presidente del Consiglio deve vedere confermata la sua funzione di indirizzo del governo, anche mediante la possibilità di chiedere al

capo dello Stato la revoca dei ministri e di ottenere il voto a data fissa (compatibile con la complessità del provvedimento) dei progetti di legge di iniziativa governativa giudicati prioritari dal Consiglio dei Ministri. In contropartita, il Parlamento deve avere seri poteri di controllo sull'attività del governo.

15. Oggi nelle intenzioni della maggioranza e in quelle della opposizione sembra si sia raggiunto un consenso pressochè unanime sul testo approvato senza voti contrari dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera nella scorsa Legislatura. Leopoldo Elia lo definì “regime parlamentare razionalizzato” perché mantiene le qualità di quella forma di governo, spegnendone i rischi assembleari.

I punti fondamentali sono facilmente riassumibili:

- riduzione del numero dei parlamentari; oggi i parlamentari eletti sono 945, un numero certamente eccessivo, anche perchè il nostro paese possiede già una rete assai vasta di rappresentanze elettive nelle diverse istituzioni (in totale, circa 200.000 eletti, uno ogni 300 cittadini);
- superamento del bicameralismo paritario (oggi Senato e Camera hanno identiche funzioni),
- riforma del procedimento legislativo (oggi lento e ripetitivo), con aumento dei poteri di controllo del Parlamento sul Governo (riforme regolamentari)
- potenziamento dei poteri del presidente del consiglio in seno al Governo e in Parlamento (ottiene direttamente la fiducia dalla Camera, può chiedere la revoca dei ministri al PdR, può ottenere il voto a data fissa, compatibile con la difficoltà del provvedimento)
- la sfiducia costruttiva (la mozione di sfiducia del governo è ammissibile solo se contiene già l'indicazione della futura maggioranza e del futuro presidente del consiglio).

16. La discussione politica integrerà il testo sulla base delle esigenze ulteriori rispetto a quelle emerse nella scorsa Legislatura. Dovrebbe in ogni caso essere confermato il sistema parlamentare razionalizzato. Sulla base di questo modello politico andranno riformati i regolamenti parlamentari anche anticipando alcuni aspetti di questa riforma; evitando invece di avvalersene per configurare una diversa forma di governo. In questo quadro mi permetto di segnalare, sulla scorta di quanto avviene in altri grandi Parlamenti, la necessità di valorizzare la fase ascendente delle direttive europee, anche attraverso l'applicazione dell'art.12 del Trattato di Lisbona che riguarda appunto il contributo dei parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione.

17. Un regime parlamentare razionalizzato richiede una legge elettorale adeguata. Quella attuale non lo è. Lo stesso tipo di polemica che ha comportato ripensamenti sulla legge elettorale europea dovrebbe consigliare una profonda correzione della legge elettorale nazionale. Le modifiche dovrebbero restituire ai cittadini il potere di scegliere i propri rappresentanti e restituire al parlamento la funzione di rappresentanza generale della comunità nazionale. Non sarebbe male riflettere sul ritorno alla legge Mattarella con alcune correzioni, ad esempio l'abolizione del cosiddetto scorporo.

18. Sul federalismo c'è uno strano atteggiamento, un po' simile a quanto avvenne per la legge sul voto degli italiani all'estero. Qualcuno, come la Lega, ne fa la formula magica per risolvere i problemi del Nord e per costruire un sistema di responsabilità per gli amministratori del Sud. Gli altri partiti stanno sul terreno con grande cautela e ridotta partecipazione. Il rischio è che il federalismo si faccia più per forza di inerzia, che per convincimento.

E sarebbe un errore per due motivi.

Il federalismo non è un fatto, è un processo, lungo, difficoltoso, graduale, suscettibile di correzioni in corso d'opera e mai concluso perchè dipendente da dati economici e sociali che si muovono autonomamente. Perciò richiede una costante attenzione e un costante monitoraggio.

Il secondo e più importante motivo è che siamo di fronte ad un'occasione unica e irripetibile di modernizzazione e responsabilizzazione del nostro sistema politico. Bisogna perciò prendere il toro per le corna ed entrare decisamente nel merito delle diverse alternative, visto che i federalismi possibili sono più d'uno.

19. Come ha ricordato qualche giorno fa il presidente Fini, il federalismo ha due aspetti: fiscale e istituzionale, che non sono scindibili e che si integrano a vicenda. Il federalismo fiscale non è solo un mezzo per attuare la redistribuzione; è soprattutto un mezzo per utilizzare meglio le risorse a Nord e Sud. Il federalismo istituzionale deve assicurare la governance tra i diversi livelli di governo e la costituzione di una sede, il Senato federale, i cui caratteri devono tener conto certamente dello spirito degli attuali senatori (le riforme costituzionali non possono divorziare dalle aspettative individuali di chi le deve votare) ma anche della necessità di avere una sede che in cambio della rinuncia alla legislazione ordinaria eserciti sino in fondo le funzioni di governo dei rapporti tra Stato, Regioni, Enti Locali. E' di difficile soluzione il problema del sistema elettorale del Senato federale. L'elezione diretta dei componenti di due Camere non può portare a ruoli costituzionalmente diversi di Camera e Senato. Forse una soluzione, che però ha un sapore di *escamotage*, di virtuoso *escamotage*, è stabilire che il senatore rappresenta la Regione senza vincolo di mandato, a differenza del deputato che rappresenta la Nazione senza vincolo di mandato. Questa distinzione dovrebbe tradursi in una legge elettorale di impianto regionale per il Senato e in una legge elettorale di impianto nazionale per la Camera.

20. Sempre sulla linea degli interventi legislativi, oltre alla Carta delle Autonomie Locali, che è un collegato alla Finanziaria, che dovrebbe essere presentata al più presto dal Governo alle Camere, sono necessari tre interventi di carattere costituzionale.

Il primo riguarda il riassetto delle competenze tra Stato e Regioni, modificando l'articolo 117. Si tratta, a mio avviso, di ridurre quanto più possibile le materie concorrenti, che sono di per sé motivo di confusione per i cittadini e di inesauribili conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.

Può essere necessario accrescere le competenze esclusive delle regioni, ma conservando con chiarezza allo Stato quelle materie, penso alle grandi reti, che richiedono una gestione unitaria e centralizzata. In ogni caso dovrebbe essere fissata in Costituzione la clausola di sovranità, come è stato fatto in Germania con la riforma costituzionale del 2006. Si tratta di attribuire allo Stato la competenza ad intervenire anche su materie attribuite alle Regioni quando bisogna salvaguardare l'unità dell'ordinamento. E' un principio che in via interpretativa è stato introdotto da una importante sentenza della Corte Costituzionale, redatta dal professor Mezzanotte, e quindi non si tratta di una forzatura.

Il secondo intervento di carattere costituzionale dovrebbe riguardare una clausola per cui ogni trasferimento di funzioni deve accompagnarsi alla soppressione dell'ente che esercitava le funzioni trasferite, essendo le mancate soppressioni una delle cause più frequenti di costi impropri della macchina pubblica.

21. Richiamo l'attenzione su una incongruenza nell'articolo 119 della Costituzione, dove è scritto che il Fondo Perequativo non può avere vincoli di destinazione. E' una formula che potrebbe vanificare il senso stesso del fondo perequativo visto che la sua funzione primaria dovrebbe essere quella di sostenere specifici servizi che le Regioni più povere non riescono a fornire ai cittadini.

Una delle grandi difficoltà del federalismo verrà dal diseguale livello di prestazione di servizi essenziali. Lo Stato non dovrebbe limitarsi alle assegnazioni finanziarie, ma, come fa il processo di Lisbona, dovrebbe vincolare le amministrazioni al raggiungimento di obiettivi quantitativi

verificabili. Tali obiettivi dovrebbero considerare anche quei fattori che riguardano la qualità minima di un servizio.

Le strutture residenziali per anziani nelle zone a più alta copertura servono 265 anziani ogni 10.000; nel Sud continentale 26 anziani ogni 10.000. La copertura del servizio degli asili nido varia da 23,5% dell'Emilia Romagna all'1,5% della Calabria. Tenere i bambini in una baracca costa meno che tenerli in bei locali. Quale è l'obiettivo? Se fosse la media tra regioni più virtuose e regioni meno virtuose, le prime saranno costrette a pagare ciò che supera la media proprio perché hanno dato più servizi e servizi migliori?

22. Un terzo tipo di problemi riguarda la necessità di disporre di dati contabili omogenei, tempestivi e disaggregati per territorio tra Stato, Regioni ed Enti Locali; i dati di competenza finanziaria ed economica, in particolare, necessitano di uniformi definizioni dell'impegno e dei costi. Oggi i dati a livello di regioni e di Enti Locali non hanno queste caratteristiche e bisogna affrettarsi per avere un linguaggio contabile unitario.

23. Il disegno di legge sul federalismo fiscale è una buona legge-cornice e non potrebbe essere diversamente, vista la complessità della materia. E' condivisa da tutti la opportunità di abbandonare il criterio della spesa storica che nel tempo ha premiato oltre misura le regioni virtuose penalizzando quelle che non lo erano, ma avrebbero voluto diventarlo.

Il disegno prevede che sui decreti attuativi venga espresso, entro trenta giorni, il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Le commissioni competenti sono Affari Costituzionali, Bilancio e Finanze, tre per la Camera e tre per il Senato. Su ogni decreto verrebbero espressi sei pareri, che difficilmente potranno contenere suggerimenti omogenei per il Governo. Credo che sia meglio costituire una apposita Commissione Bicamerale che esprima, sempre entro 30 giorni, il proprio parere su ciascun decreto. Bisogna pensare ai pareri parlamentari non come ad un adempimento burocratico, ma come ad occasione di leale, competente e produttiva cooperazione tra governo e Parlamento. Non mi pare invece che sia il caso di procedere, per questo scopo, ad una rivitalizzazione della Commissione Stato- Regioni; le regioni e gli EELL sono infatti già presenti, in base alla legge delega, negli organismi di carattere governativo o amministrativo.

24. Infine, la scelta della via per procedere alle riforme. Sinora sono state proposte tre diverse soluzioni: l'assemblea costituente, una commissione bicamerale, la procedura ordinaria prevista dall'art. 138 della Costituzione,.

L'istituzione di un'Assemblea Costituente, presuppone che il Parlamento si spogli del potere costituente, per delegarlo ad altro soggetto di incerta legittimità costituzionale. Vivrebbero contemporaneamente due assemblee legislative: una per la legislazione ordinaria ed un'altra per quella costituzionale con delicati problemi di rapporti e di conflitti tra le due competenze. In realtà le Assemblee Costituenti nascono quando crolla un regime e ne nasce un altro, ad esempio in Italia dopo la caduta del fascismo. Non ci troviamo in questa condizione. E comunque non è questa l'esigenza che abbiamo, soprattutto dopo il referendum del 2006 che ha rilegittimato con un grande consenso popolare la Costituzione del 1948.

La tesi di una nuova Commissione Bicamerale affonda le sue radici in una radicata tradizione. Le diverse Commissioni Bicamerale, presiedute da Rodolfo Bozzi (1983-1985), da Ciriaco De Mita prima e Nilde Iotti poi (1992-1994), da Massimo D'Alema (1997-1998) non sono state inutili. Sono state luoghi di analisi e di proposta. Tuttavia nessuna ha realizzato l'obiettivo della riforma. A volte la legislatura si è conclusa anticipatamente; a volte sono emerse altre priorità, a volte ancora è franata l'intesa tra maggioranza e opposizione. I fallimenti delle Commissioni bicamerale dipendono da fattori esterni e non casuali. Il nostro sistema è caratterizzato da una certa instabilità delle posizioni dei partiti politici. Impegni riformatori di vasto respiro e così complessi come quelli affidati alle diverse commissioni bicamerale sono difficilmente compatibili con quella instabilità. Paradossalmente, le commissioni bicamerale, costituite per consentire un lavoro più concentrato e

specialistico, sono state danneggiate proprio dalla loro separatezza rispetto alle commissioni permanenti e all'Aula, dove si svolge la normale dialettica politica. Quella dialettica condizionava il loro lavoro, ma esse non ne erano partecipi proprio perché distinte dalla ordinaria attività parlamentare. Le bicamerali, in pratica, sono state condizionate dai processi politici, ma non sono mai state in grado di condizionarli proprio perché separate dai luoghi ove quei processi si svolgevano.

25. Proprio per questa ragione hanno ottenuto risultati migliori la via ordinaria e le Commissioni permanenti. In quelle Commissioni si svolge sia il lavoro riformatore che l'ordinaria dialettica parlamentare; perciò l'interesse per la riforma riesce a giocare un ruolo attivo, e non solo passivo, nella formazione dei processi politici. Con questa procedura sono state approvate tutte le riforme della Costituzione, nessuna esclusa.

Ma la via ordinaria funziona ad una fondamentale condizione: che l'intervento riformatore abbia un contenuto omogeneo e ben determinato. E' infatti necessario evitare le "riforme di scambio", una pratica per cui ciascuna parte vota solo se c'è la riforma che le interessa, disinteressandosi del funzionamento complessivo dell'intervento. E' quanto accaduto, in particolare, con la riforma del centro destra nella XIV Legislatura: Forza Italia ottenne il rafforzamento dei poteri del presidente del Consiglio, la Lega la cosiddetta devolution, AN la previsione dell'interesse nazionale e l'UDC, in cambio del consenso alla riforma costituzionale, la legge elettorale proporzionale. Si tratta di eventi inevitabili in un sistema pluripartitico.

26. Per riforme che intendano toccare più luoghi del sistema politico, Parlamento, Governo, competenze delle Regioni, forse CSM occorrerebbe operare con più progetti distinti, ma all'interno di un unico disegno strategico condiviso nelle sue linee di fondo. In questo modo, tra l'altro, sarebbe possibile, sottoporre a referendum i singoli provvedimenti senza costringere i cittadini ad esprimersi con un unico voto su materie eterogenee.

27. In realtà anche il metodo ordinario può essere vittima dell'imponderabile, non raro nella nostra esperienza politica; tanto più se il fallimento della riforma fosse auspicato da chi mirasse a superare la forma di governo parlamentare attraverso il prolungamento dell'emergenza.

28. Per evitare questi rischi si potrebbe optare per una Commissione redigente, esterna al Parlamento, da istituire, naturalmente, con legge costituzionale. L'ipotesi fu studiata da Giuliano Amato e da chi parla nel 2006. Si tratterebbe di una commissione mista, di parlamentari e non parlamentari composta da 118 membri, nominata in parte dal Capo dello Stato, in parte dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, seguendo criteri di proporzionalità rispetto agli ultimi risultati elettorali. Ciascun consiglio regionale eleggerebbe due componenti; dieci sarebbero designati dall'ANCI e dall'Unione delle Province Italiane, d'intesa tra loro. La Commissione dovrebbe redigere il progetto di riforma seguendo le linee indicate nella legge istitutiva e attraverso un permanente scambio con le Commissioni Affari costituzionali. Il testo sarebbe votato dal Parlamento in seduta comune, articolo per articolo, senza la possibilità di proporre emendamenti; ma alla fine della discussione generale potrebbero essere approvati ordini del giorno per richiedere modifiche del testo prima di passare alla votazione dei singoli articoli. La Commissione redigente sarebbe tenuta ad accogliere gli indirizzi espressi dagli ordini del giorno, approvati dal Parlamento in seduta comune.

Questa soluzione avrebbe il difetto di richiedere una legge costituzionale; ma presenta due pregi: sottrae l'iter del lavoro alle temperie politiche e parlamentari, evita le navette tra Camera e Senato, lascia al Parlamento il potere di indirizzo e la parola finale sulla riforma.

29. Infine, il Paese ha bisogno di classi dirigenti capaci di perseguire l'interesse nazionale e di farlo intendere ai cittadini.

Stanno moltiplicandosi le manifestazioni di rottura della coesione sociale, dalla camorra di Napoli che spara ai ragazzini, ai casi di violenta discriminazione contro gli immigrati e di violenta intolleranza politica; un gruppo di violenti teppisti è addirittura entrato nella sede della RAI per intimidire la conduttrice di un programma televisivo.

Questi episodi non sembrano indurre il mondo politico ad una riflessione sulle loro cause e diventano spesso occasione di sterile scontro tra le parti politiche.

Un Paese tira fuori le parti peggiori di sé, i propri spiriti animali, quando le classi dirigenti non indicano un senso di marcia.

Così non va. Questa assenza di riflessione è il sintomo di un mondo politico ripiegato su sé stesso, che non sente pienamente le proprie responsabilità nei confronti del Paese. E questo tema non è disgiunto da quello delle riforme. Perché la riforma delle leggi fondamentali è destinata all'insuccesso senza una nuova etica pubblica.

Lo dico in questa sede non per una sterile denuncia, ma perché qui, attraverso questa iniziativa di due Fondazioni presiedute da due autorevoli personalità di schieramenti politici contrapposti, si sta mettendo in campo qualche virtù della politica e, spero, anche la smentita delle parole che ho appena pronunciato.