

LEZIONI 2009

I
PROSPETTIVE ATTUALI
DI RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

VANNINO CHITI *

Negli ultimi 15-20 anni, se vogliamo prendere come riferimento di partenza la legge di riforma del '93 – cioè la legge Mattarella ora non più in vigore – si è ancora più ampliata la distanza tra Costituzione materiale e Costituzione formale del nostro Paese. Si possono fare tantissimi esempi, ma ne voglio fare uno soltanto che credo possa essere il più significativo: quando andiamo alle elezioni politiche, noi troviamo scritto sulla scheda di un partito, di una coalizione, il nome del candidato alla presidenza del Consiglio. Nella percezione dei cittadini c'è una sorta di elezione diretta del capo del governo. Tutto il resto però è uguale a prima, a quanto è previsto nella Costituzione. Non soltanto l'incarico affidato dal Presidente della Repubblica, ma l'esistenza del governo che continua ad essere un governo di tipo parlamentare, con la fiducia e la possibile sfiducia, che vive con un rapporto con una Camera e un Senato che continuano ad avere un migliaio di componenti, con funzioni esattamente uguali, specificità del nostro Paese, quello che si chiama bicameralismo perfetto. Aggiungo che questa situazione di ancor più forte divaricazione tra Costituzione materiale e Costituzione formale, rappresenta un rischio molto forte nella vita della nostra democrazia, per il suo funzionamento e per la sua efficienza. Quest'aspetto, si trascina da moltissimo tempo – basta guardare alle varie Bicamerali ma anche soltanto all'ultimo quindicennio. Penso che, al di là dei giudizi che le maggioranze danno anticipatamente sul merito di alcuni percorsi di riforma, si debba fare uno sforzo per arrivare ad una conclusione positiva e non iniziare ogni volta da capo.

In questo modo non andiamo da nessuna parte e la democrazia rischia di ripiegarsi su se stessa. Un'altra situazione – mi scuso per essere schematico – che

* *Vicepresidente del Senato della Repubblica.*

presenta aspetti di non adeguatezza è rappresentata dal rapporto tra Governo, Senato e Camera. Non dal punto di vista del diritto costituzionale, ma dal punto di vista dei rapporti politici, è come se una sorta di modello regionale si fosse trasferito a livello nazionale. A livello regionale c'è l'elezione diretta formale del Presidente della Regione ma nessuno può affermare – da un punto di vista del diritto costituzionale – che si sia realizzata una forma di bilanciamento dei poteri tra assemblee elettive regionali e capo dell'esecutivo. Bilanciamento che faccia sì che questo modello corrisponda ad un rafforzamento della democrazia e dell'efficienza: si perseguono questi due obiettivi se viene al tempo stesso valorizzato il governo e la rappresentanza. Il modello regionale è reso fragile dal principio “*simul stabunt, simul cadent*”, cioè la sfiducia al Presidente della regione, o le sue dimissioni, trascinano con sé la fine dei Consigli. Questo aspetto rende anche formalmente subalterne le assemblee elettive rispetto al governo. Non funziona ad esempio così la democrazia americana, dove accanto alla elezione diretta del Presidente sta l'elezione non contestuale delle Assemblee elettive.

I nodi che sono sul tappeto, quelli che sono più urgenti dal punto di vista delle riforme, sono da un lato il superamento del bicameralismo paritario, dall'altro la riduzione del numero dei parlamentari e il rafforzamento del governo che continui però ad essere di tipo parlamentare. Su questo ci possono essere ovviamente altre valutazioni e altre scelte. L'attuale legge elettorale, assieme alle riforme incompiute, sta fortemente determinando un allontanamento tra cittadini e istituzioni. I dibattiti nelle assemblee elettive regionali e nel Parlamento nazionale sono il segno di questa distanza, poiché in democrazia le virtù non devono essere solo aspirazioni o impegni soggettivi ma devono avere delle regole che spingano a metterle in pratica. Io sono stato parlamentare sia di maggioranza che di opposizione. Prima del 2006, quando discutevamo di un problema del Paese si aveva la percezione che in tutti ci fosse l'idea di confrontarsi su un problema comune. Non eravamo schierati solo sulla base dell'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione ma rispondevamo al tempo stesso ai cittadini. Da essi eravamo stati eletti e con loro dovevamo mantenere un rapporto: solo così è possibile comprendere se le decisioni prese siano decisioni giuste, adeguate oppure no. La nuova legge elettorale, con le liste bloccate di trenta nomi – o comunque di molti, a seconda delle regioni – fa sì che obiettivamente questo rapporto tra rappresentanti dei cittadini e cittadini sia enormemente distante e sbilanciato. Se rimane ancora in qualcuno l'attenzione al territorio è solo per il sopravvivere di un'antica tradizione o di un'antica abitudine alla relazione. Se questa situazione si consolida, e temo che si possa consolidare, allora prevarrà l'idea che è sufficiente avere un rapporto non con i cittadini, ma con dieci cittadini cioè quelli che dirigono un partito e il gruppo parlamentare. Si è eletti a seconda di come si è collocati nella lista e si può essere collocati in una posizione o in un'altra non

solo per meriti, ma per i rapporti con la dirigenza. È un problema estremamente serio, di deterioramento della vita parlamentare, che credo finisca per umiliare sia le maggioranze che le opposizioni.

Vi sono state riforme che hanno avuto esiti diversi. Da questo punto di vista io ne indico due: la prima è la Legge costituzionale n. 1 del 1999, quella che attua appunto l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale come fase transitoria e l'autonomia statutaria delle regioni come fase definitiva. Ogni regione cioè stabilisce il proprio modello di governo; la seconda è la Legge costituzionale n. 3 del 2001 – approvata con una maggioranza, a differenza della prima, esigua, nel senso di 4-5 voti in più – che riguardava il Titolo V della parte II della Costituzione, il cosiddetto, nel linguaggio politico, Ordinamento federale dello Stato. Queste due leggi di riforma vedevano la luce in una fase in cui non solo in Italia ma in tutta Europa vi era una fase di slancio autonomistico. Apro qui una parentesi: non possiamo concepire le riflessioni sul nostro Stato, sulla sua organizzazione e su quella della nostra democrazia, se non dentro ad un contesto europeo. Ciò sia per quanto riguarda i compiti dello Stato centrale, sia in relazione al sistema delle Regioni e delle Autonomie locali. Dopo il 1989 non solo la costruzione dell'Unione europea ritrova impulso e speranza, ma in molti paesi dell'Europa, contemporaneamente, si apre un dibattito sul rapporto tra Stato centrale, Regioni e Autonomie. In parte in Spagna, dove comunque una soluzione era già stata data; in Gran Bretagna, nella quale non soltanto la Scozia ed il Galles ritrovano alcune forme di “autonomia regionale”, ma soprattutto l'Ulster raggiunge per questa via la pace “interna” ed una forma di collaborazione tra protestanti e cattolici. Si tratta forse dell'esperienza più bella da un punto di vista regionalista. Nella stessa Francia si apre un dibattito e si pongono in essere alcuni percorsi che riguardano il rapporto tra Stato centrale Regioni. Quindi l'Italia era in sintonia con questo clima di apertura. Queste riforme, così come sono, cioè incompiute, non funzionano. Io non sono d'accordo con chi, da un punto di vista politico, le interpreta come un appoggio alla Lega Nord. Non si tratta soltanto di una vicenda italiana, è un percorso un po' più complesso e anche un'esigenza di più ampio respiro. Alla fine del 2005 – lo dico perché è avvenuto e perché mi consente una valutazione di ordine generale – ci troviamo di fronte ad una riforma sostenuta da una maggioranza ampia, ma ugualmente la riforma è realizzata dalla sola maggioranza di governo. A differenza delle precedenti (del '99 e del '01) quella del 2005 vede riformare circa 55 articoli della Costituzione: federalismo, processo decisionale, riduzione – seppur differita nel tempo – del numero dei parlamentari, differenziazione di alcune competenze, ruolo del governo. Questa riforma, come quella del 2001, viene sottoposta a referendum, ma mentre quella del 2001 era stata approvata, questa viene respinta. E lo è con una partecipazione, pur non necessaria in un referendum confermativo, della mag-

gioranza del corpo elettorale. Questo aspetto mi serve per fare la seguente considerazione: bisogna evitare, riconoscendo gli errori del 2001 e del 2005 (anche se nel 2001 vi erano delle attenuanti, la parte della riforma del Titolo V costruita nella Bicamerale D'Alema, era stata approvata alla Camera e sostenuta dalla Conferenza delle Regioni e dalle Associazioni dei Comuni e delle Province), che maggioranze politiche modifichino, senza convergenze ampie, aspetti della Costituzione. Si tratta ovviamente di una valutazione politica: noi non siamo un Paese, per la nostra storia recente, la guerra e la Resistenza, in cui questo può essere fatto. Penso che oggi più che mai la Costituzione debba rappresentare un cemento di coesione per il nostro Paese, una base su cui noi Italiani ci troviamo d'accordo prima di dividerci in partiti, in sindacati, in associazioni. Perché questo avvenga, ritengo che ci sia la necessità che le maggioranze per le riforme costituzionali siano le più ampie possibile. In questa valutazione c'è, ripeto, un elemento di giudizio negativo sia sul 2001 che sul 2005.

Se guardiamo ad un bilancio dell'attuazione delle riforme costituzionali del '99 e del '01 – quelle di cui possiamo parlare, senza affrontare il tema delle riforme ancora aperte di fronte a noi – ritengo che il primo elemento da considerare – e non certo in modo positivo – sia la lentezza delle Regioni nel varare i nuovi statuti. L'autonomia statutaria è un punto importante, uno dei cardini della riforma del 1999. Invece le Regioni dopo aver sollecitato e guidato un movimento, determinando la conquista di una maggiore autonomia, hanno, alla prova dei fatti, non realizzato pienamente questa loro possibilità. Pensate che nella precedente legislatura – qualcosa in questa è cambiato – fino al 2005 erano stati sostituiti solo nove statuti delle Regioni a statuto ordinario e nessuno di quelle a statuto speciale (essendo un procedimento più complesso, le Regioni a statuto speciale avevano un'attenuante) e una Regione importante come la Lombardia, quella che ha più popolazione nel nostro Paese, solo da qualche mese ha approvato il nuovo statuto. Non si è avuta una risposta come quella che sarebbe stata necessaria e che era attesa. Non c'è stata una costruzione di nuovi statuti che facessero vivere esperienze regionali nuove. E le responsabilità non sono in questo caso centrali, ma sono distribuite sul territorio. Così come non c'è stato, a livello di riflessione, un dibattito sul mutamento del ruolo delle assemblee elettive regionali a seguito dell'elezione diretta del Presidente della Regione e della nomina dei governi regionali. Un secondo aspetto riguarda la disomogeneità eccessiva dei sistemi elettorali. Nell'autonomia statutaria questa differenziazione è contemplata, però ricordo che quando discutemmo del tema, cioè di dare un'autonomia statutaria che consentisse la creazione di sistemi elettorali diversi, avevamo in mente l'esempio tedesco. Un modello scritto allo stesso modo della nostra riforma, ma vi è stato poi un accordo tra i Länder che ha fatto sì che le leggi elettorali fossero costruite uguali nelle impostazioni di fondo. Nel nostro paese questo non abbia-

mo saputo farlo. Non abbiamo fatto corrispondere alla affermazione di autonomia, una presa di posizione chiara che stabilisse alcuni punti fermi di omogeneità. Se a livello dell'elezione dei Presidenti delle Regioni questo non ha portato a modifiche – almeno in Regioni che non siano la Valle d'Aosta o il Trentino Alto Adige che hanno una loro modalità, nelle altre Regioni l'elezione del Presidente avviene attraverso la elezione diretta – vi sono state modifiche sotto altri aspetti che colpiscono meno ma che non sono meno rilevanti. Per quanto riguarda le leggi elettorali regionali, si va dal 2% di sbarramento per le liste collocate all'interno di una coalizione, al 4-5%. Sulle forme di incompatibilità, in Abruzzo non si può essere sindaci in carica se ci si vuole candidare alla carica di Presidente della Regione, mentre in altre Regioni sì. Si tratta di aspetti che sono non di poco conto ma rilevanti. Ci sono poi questioni generali, come la ripartizione delle competenze legislative. Il nuovo Titolo V nella suddivisione delle competenze tra i due livelli istituzionali, Stato centrale e Regioni, ha mostrato in alcuni casi di essere eccessivamente complesso. In altri casi, per fortuna, c'è stata la Corte Costituzionale, che ha corretto le impostazioni o la genericità per ciò che riguarda il territorio, le infrastrutture, porti e aeroporti, le grandi reti di trasporto, la produzione e il trasporto dell'energia, la valorizzazione dei beni culturali. Si tratta, sulla base dei pronunciamenti della Corte Costituzionale, di competenze proprie dello Stato centrale.

Passiamo al Federalismo fiscale. Ecco questa è materia di immediata attualità. In realtà si tratta dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Sarebbe stato possibile, e secondo me utile, cominciare a dargli attuazione subito dopo il 2001 – perché quest'articolo non è stato cambiato neppure in quella modifica di 55 articoli della Costituzione, decisa dal centro-destra nel 2005 e poi bocciata dal referendum. E questo è un aspetto che vi mostra come si procede sulle riforme costituzionali in questo Paese: una maggioranza realizza una riforma, c'è un articolo che viene riconosciuto valido anche da chi formalmente quella riforma non l'ha approvata, però poi passano gli anni senza che si provi a metterlo in pratica. Ancora, la proposta attuale per il federalismo fiscale, quella che è passata al Senato ed è ora alla Camera (vediamo se alla Camera subirà modifiche) in realtà, a dimostrazione di quello che ho detto, si muove sulle linee dell'articolo 119, sul solco di quello che era stato il progetto di attuazione dello stesso articolo che il Governo Prodi, di centro sinistra, aveva presentato alle Camere. Ma si devono registrare delle differenze su altri punti. Quali sono le fondamentali diversità? Primo, manca la definizione delle competenze delle Autonomie locali, cioè nell'attuale progetto presentato dal Governo non c'è quella che si chiama "Carta delle Autonomie" cioè la definizione delle competenze fondamentali che vengono attribuite ai Comuni e alle Province. C'è un impegno del Governo a presentarlo ora, prima dei decreti attuativi del federalismo fiscale. Mi auguro che que-

sto avvenga, perché discutere di quale sia il margine di responsabilità finanziaria di un Comune o di una Provincia, non sapendo quali sono le competenze che Comune e Provincia hanno, è come arrampicarsi su una parete di cristallo. Senza riferimenti precisi è impossibile sapere se le risorse siano sufficienti, in eccesso o in difetto. Secondo aspetto: viene mantenuto il criterio della solidarietà e cioè il fatto che alle competenze fondamentali del Comune e della Provincia devono corrispondere le risorse per farvi fronte. Viene presa una Regione a modello, sulla base dei costi per le prestazioni dei servizi, per stabilire quale sia la forbice consentita. Le Regioni hanno proposto la Lombardia. Costo del diritto allo studio, del diritto alla salute, e di altre prestazioni fondamentali. Su quella base, se un Comune o una Provincia non hanno le risorse sufficienti, attraverso le entrate che derivano dai tributi propri e dalla compartecipazione alla tassazione generale, scatta il Fondo di perequazione.

Fino a qui – fermo restando che se non si definiscono le competenze fondamentali non si può procedere – a livello di impostazioni di principio ci siamo. A mio giudizio però, il Fondo di perequazione ha una gestione che rischia di vanificare gli obiettivi di base, perché si tratta di uno stanziamento nazionale che transita su base regionale. Ciò significa che in assenza di un accordo da parte di tutti, non si muove niente. Il Fondo di perequazione non può che essere uno strumento nelle mani dello Stato centrale, altrimenti non c'è solidarietà efficace. Anzi possono nascere contrapposizioni e sovrapposizione di ruoli. Naturalmente ci sono anche aspetti che ritengo positivi. Uno lo ricordavo all'inizio: noi abbiamo bisogno, in coerenza con i principi della Costituzione, di costruire una Repubblica nuova, cioè una Repubblica che mantenga il paese fortemente unito e coeso, ma nuova dal punto di vista della valorizzazione, nel quadro di questa cornice nazionale, delle Autonomie locali e delle Regioni. In secondo luogo è giusto il modello basato sul binomio autonomia-responsabilità. È giusto che una volta stabilito che una prestazione ha quel costo, quel costo debba essere raggiunto e se non viene raggiunto allora la solidarietà non può premiare l'inefficienza. Questo sarebbe assistenzialismo degli sprechi, non solidarietà. A me pare che sia questo il modello che può tenere insieme il nostro Paese, come già avviene in altri paesi europei.

Un altro nodo è rappresentato dalle riforme che attendono e che, in qualche modo, sono state rese ancora più urgenti da quelle già realizzate. Una riforma del sistema parlamentare non soltanto, se non si realizza, impedisce il funzionamento della democrazia rappresentativa, così come noi la conosciamo, ma lo stesso sistema delle Autonomie, previsto dal nuovo Titolo V, rischia di rimanere sospeso nel vuoto. Se in un paese vengono attribuite in modo più ampio delle competenze legislative alle Regioni e amministrative a Comuni e Province, e poi quelle Regioni e quelle Autonomie non hanno un riferimento istituzionale nel Parlamento

nazionale, allora a quel punto il risultato non è un modello di Stato regionale o di Stato federale – la differenza tra questi due termini, ormai, sulla pratica delle esperienze esistenti, si perde; rimane nel diritto costituzionale – ma una sorta di vestito di Arlecchino dove un Sindaco o un Presidente di Regione deve assumere non soltanto il ruolo di tutore dell'interesse della sua comunità, regionale o comunale, ma anche quello di tutore dell'interesse del Paese.

Nella scorsa legislatura, che è stata la legislatura più breve della storia della Repubblica, era stata realizzata una convergenza – che aveva dato luogo a una votazione conclusiva nella Commissione Affari Costituzionali della Camera – su una riforma del bicameralismo partitativo. Per spiegarla a grandi linee, la Camera dei Deputati avrebbe avuto il compito della fiducia politica e del controllo nei confronti del governo. Per il Senato federale vi erano ancora dei nodi da sciogliere e non di secondo piano. Vi era comunque una convergenza non soltanto sulla riduzione del numero dei parlamentari ma anche sul fatto che il Senato avrebbe avuto la competenza primaria riguardo al rapporto tra Stato centrale e Unione Europea da un lato, con le Regioni e le Autonomie Locali dall'altro. Sulla normale produzione legislativa, il Senato avrebbe certamente potuto introdurre delle modifiche, ma comunque l'ultima parola sarebbe spettata alla Camera dei Deputati, quella che controlla il governo. Il bicameralismo perfetto sarebbe rimasto sulle leggi costituzionali, quelle elettorali, quelle relative ai diritti fondamentali e sulla ratifica dei trattati internazionali. Sul governo parlamentare vi era un'impostazione largamente convergente. Dunque, Parlamento forte attraverso la differenziazione delle funzioni e la riduzione del numero dei parlamentari. Governo parlamentare forte, non con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, perché questa è un'assurdità, ma attraverso, questo sì, l'elezione – come già avviene in Germania e in Spagna – da parte del Parlamento del Primo Ministro. Il Primo Ministro avrebbe dovuto avere non soltanto il potere di nomina ma anche di revoca dei membri del governo e sarebbe stata introdotta la sfiducia costruttiva, fondamentale per un governo parlamentare forte. La sfiducia costruttiva infatti fa sì che non vi sia la ricerca di trappole sulla singola legge: il governo non cade se una legge non viene approvata, ma prima della fine della legislatura soltanto se si sia formata una maggioranza nuova, formalizzata in una mozione parlamentare, attorno ad un altro candidato alla Presidenza del Consiglio. Su questi aspetti si era realizzata una larga convergenza. Così come era stata raggiunta un'intesa poco tempo prima – se ricordo bene una settimana-dieci giorni prima – della crisi del governo Prodi e quindi dell'interruzione della legislatura, su una legge elettorale che superasse il premio di maggioranza, che fosse di tipo proporzionale, con uno sbarramento del 5%, con un aumento del numero delle circoscrizioni elettorali, così che si avessero da un minimo di 3-4 ad un massimo di 7-8 candidati in ogni circoscrizione. Era rimasto aperto il problema dell'in-

troduzione delle preferenze o dell'inserimento in legge dell'istituto delle primarie. Questa era l'area di consensi che si era raggiunta in modo sufficientemente ampio e non soltanto all'interno dell'attuale maggioranza: comprendeva anzi una parte dell'ex maggioranza di centro sinistra e una parte dell'allora opposizione di centro destra. Da qui si ripartirà? Non so dare una risposta perché l'attuale Presidente del Consiglio ha più volte, anche di recente, introdotto l'obiettivo della Repubblica presidenziale, che è una forma ovviamente del tutto democratica e che esiste in tanti paesi, ma che è profondamente diversa dalla nostra storia e certamente profondamente diversa dalla scelta sulla quale si era raggiunto una convergenza.

Un'ultima questione, che affronta insieme la riforma dei regolamenti parlamentari e il problema dei decreti legge. La condizione del nostro paese, con governi nei quali il Presidente del Consiglio sembra eletto direttamente dai cittadini, in cui ci sono una Camera e un Senato che hanno difficoltà di funzionamento, produce e ha sempre prodotto – da decenni a questa parte, anche quando c'erano altre leggi elettorali – l'aspetto negativo di interventi fatti attraverso decreti legge, che sono andati ben oltre le motivazioni di necessità e di urgenza. E questo è un dato di fatto, che ha una sua obiettività e che non è riferito ad uno schieramento o ad un altro. Quello che sta mutando – e si tratta di un dato che invece ha una sua particolarità ed è elemento di novità – è il fatto che questa necessità sta diventando, per l'attuale Governo Berlusconi, una virtù. Perché si può considerare questa situazione come un male ed una necessità dovuta a riforme incompiute, oppure come una virtù, e allora questa diventa una strada maestra che fa sì che si finisca col privilegiarla rispetto a quella della riforma del sistema parlamentare in quanto tale. Per alcune forze politiche un Parlamento forte, crea impacci e ostacoli al Governo: meglio evitarlo e dare invece priorità alla esigenza di fare delle leggi che immediatamente entrino in vigore, salvo ratifica. Durante il Governo Prodi, come Ministro per i rapporti con il Parlamento e le riforme istituzionali, tante volte ho avuto discussioni nel Consiglio dei Ministri per evitare un decreto legge: avevo sperimentato che i decreti spesso si trasformano anche in richieste di voti di fiducia. Nella nostra maggioranza vi era una spinta politica, molto spesso legata ai numeri esigui che avevamo al Senato. Sono rimasto impressionato dal fatto che oggi, per la maggioranza di destra, i numeri sono del tutto diversi, ma i decreti sono il doppio di allora.

E c'è qualcosa di più: la questione di fiducia. Oramai il numero di fiducie chieste è superiore a quello che era stato posto dal governo di centrosinistra nello stesso lasso di tempo. La riforma dei regolamenti parlamentari si colloca in questo ambito. È necessaria, si potrebbe fare rapidamente, non è una legge costituzionale, però ci vuole la convinzione politica e la chiarezza degli obiettivi. Questa è la posizione delle forze che oggi sono all'opposizione: noi riteniamo che

sia giusta e necessaria una riforma dei regolamenti. Non può però essere una sorta di cavallo di Troia, del tutto improprio, per riformare la Costituzione. Per noi gli aspetti che dovrebbero essere presi in considerazione e sui quali si può concludere rapidamente, sono questi: il primo è la valorizzazione forte del lavoro delle Commissioni. Il Parlamento italiano, al di là del bicameralismo paritario, al di là del numero dei parlamentari, funziona come un parlamento ottocentesco: tutto il lavoro avviene in aula e poco spazio viene lasciato alle commissioni. Invece, al di là delle differenze politiche che esistono e che sono il fondamento della democrazia, se ci sono materie su cui, pur mantenendo anche una valutazione politica differente, si può lavorare per realizzare delle leggi che funzionino o un miglioramento della qualità delle leggi stesse, tutto questo può accadere in sede di commissione. Attualmente le commissioni sono convocate una volta almeno per sedute della durata di metà giornata, e questo è già un passo avanti, ma più spesso ciò avviene in una pausa dei lavori dell'Aula. E tutto quello che viene, elaborato, deciso, costruito in commissione deve passare comunque dall'aula, perché è rara l'attribuzione alle commissioni della competenza referente e ancor più di quella legislativa. Invece l'ideale per me sarebbe un Parlamento che lavora per sessioni e che ha almeno un'intera settimana esclusivamente dedicata al lavoro delle commissioni e in Aula, salvo i dibattiti politici più rilevanti, arrivano gli emendamenti di forte valore, di forte significato, anche sulla base del numero di parlamentari o dei gruppi che li sottoscrivono, e poi il momento conclusivo, quello delle dichiarazioni di voto e del voto. Questo aspetto della valorizzazione delle commissioni parlamentari è decisivo perché, lo ripeto, si stanno producendo delle cattive leggi: i cittadini si smarriscono e noi spesso realizziamo solo delle grida manzoniane.

Secondo aspetto è quello dei tempi di adozione dei provvedimenti. Noi siamo disposti a prevedere, e lo ritengo giusto, che un governo abbia nell'ambito di un paio di mesi, la possibilità che due provvedimenti legislativi, ritenuti prioritari, giungano al voto finale. Il voto finale naturalmente, non la certezza del consenso: questo è legato alla tenuta delle maggioranze. Ma deve esserci la possibilità anche per l'opposizione di far arrivare in aula sue proposte che siano discusse e sottoposte al voto. È del tutto evidente che se non c'è questa previsione regolamentare, l'opposizione non avrà mai un suo provvedimento alternativo, che possa arrivare ad una sua conclusione in Aula. Ciò rappresenta un punto politico di fondo perché, per quanto venga bocciato dalla maggioranza nel voto finale, un progetto della opposizione discusso in Aula rappresenta un tassello importante nella costruzione di un programma di governo alternativo. È all'interno delle istituzioni che devono essere riconosciuti i ruoli politici di maggioranza e di opposizione e anche dalle istituzioni devono essere presentate ai cittadini proposte alternative.

Questa valutazione riguarda ancor più la sessione di bilancio. Non è stata riformata, è identica a quella di sempre. Quest'anno è stato anticipato uno schema di Legge finanziaria, discusso ed approvato prima dell'estate, e poi sono stati varati una serie di decreti legge, che hanno rappresentato il contenuto vero di più finanziarie. Si è passati cioè da una fase sbagliata in cui un governo e un Parlamento stanno dietro per mesi a una legge finanziaria, che diventa gran parte del corpus legislativo di un intero anno, ad una fase in cui il Parlamento è stato del tutto espropriato di ogni dibattito d'indirizzo e quindi anche di un possibile controllo rispetto alle scelte della Legge finanziaria. Ora si può prendere in prestito qualsiasi modello – c'erano delle proposte in questo senso avanzate nella precedente legislatura – ci si può riferire al sistema con cui si approvano le leggi di bilancio in Gran Bretagna o in Francia o in Germania; ed è normale che vi sia la centralità della Commissione Bilancio sia del Senato che della Camera, che ci sia un limite per presentare in Aula emendamenti già bocciati in commissione. I regolamenti parlamentari devono però prevedere che ci sia uno spazio, una giornata in cui le opposizioni presentano in Aula la loro proposta alternativa di Legge finanziaria dello Stato e questa viene discussa e votata. Questa è una riforma della sessione di bilancio che coinvolge il Parlamento e rende governabile un sistema. Se al Parlamento viene sottratta la sua sovranità, allora la legge finanziaria ubbidisce ad altri meccanismi. Noi abbiamo avanzato anche una ulteriore proposta: che in alcuni momenti quando la Commissione Affari Costituzionali esamina i criteri di costituzionalità di un provvedimento, la sua coerenza con la Costituzione o quando la Commissione Bilancio esamina la copertura finanziaria del provvedimento, in quelle occasioni siano previsti, all'interno delle Commissioni, comitati paritetici tra maggioranza e opposizione. Perché se un provvedimento non è costituzionale ciò non può essere frutto di una valutazione della maggioranza o dell'opposizione, deve essere effetto di una valutazione oggettiva. Così se un provvedimento è realmente coperto oppure no da risorse per sostenerlo, dovrebbe corrispondere a un criterio imparziale, che faccia sì che chiunque governi e chiunque sia all'opposizione possa svolgere al meglio le sue funzioni e il suo compito.