

INAUGURAZIONE DEL SEMINARIO 1998

INTERVENTI

PAOLO BLASI*

Nell'inaugurare il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari Silvano Tosi che si tiene da ormai circa trent'anni e che è diventato un momento significativo e qualificato di riflessione sui problemi delle assemblee elettive vorrei iniziare dando il benvenuto al Vice Presidente del Senato senatore Carlo Rognoni, al Professor Guglielmo Negri che sarà il relatore di questa mattina, al Professor Enzo Cheli che, come sapete, è stato recentemente nominato Presidente dell'Autorità sulle Telecomunicazioni e al Presidente della Rai Roberto Zaccaria. Due nomine queste ultime, che confermano come le competenze e il lavoro serio svolto dai nostri colleghi abbiano avuto un riconoscimento di grande prestigio a livello nazionale.

L'università è anche questo: un'istituzione che deve preparare delle persone, delle competenze per poi metterle al servizio della comunità nazionale. Non voglio aggiungere altro se non auspicare che questo tipo di iniziative, come quelle del Seminario che sono altamente qualificate, ci aiutino a vivere con maggiore consapevolezza il momento di trasformazioni che il nostro Paese sta attraversando.

Scusatemi fin da ora se fra un poco dovrò lasciarvi, perché purtroppo precedenti impegni mi impediscono di seguire i vostri lavori, dò la parola a Enzo Cheli, che presiederà questa mattinata.

* Rettore dell'Università di Firenze.

ENZO CHELI *

Grazie, grazie vivissimo al Professor Paolo Blasi che anche quest'anno ha consentito, secondo una consuetudine ormai consolidata, ad inaugurare il nostro seminario nella massima solennità dell'Aula Magna di questa Università. Un saluto e un ringraziamento particolare al Vice Presidente del Senato – senatore Carlo Rognoni – che ha accettato il nostro invito e ci onora con la sua presenza; un saluto a tutti i funzionari della Camera e del Senato che sono presenti e che nel lavoro del Seminario ci hanno sempre assistito con continuità e grande competenza. La riunione di questa mattina doveva essere presieduta da Paolo Barile il quale tuttavia, essendo ancora convalescente per un intervento che ha subito alcuni giorni fa, non ha potuto partecipare a questa cerimonia. A lui va il nostro saluto affettuoso e l'augurio più fervido di una pronta guarigione.

Il seminario di quest'anno si svolge in una congiuntura istituzionale del nostro Paese molto particolare: il Parlamento ha iniziato la discussione del progetto di Riforma elaborato dalla Bicamerale nell'arco di dieci mesi di lavoro; il Governo ha appena adottato i primi decreti attuativi delle due leggi Bassanini che dovrebbero mettere a regime, in attesa della riforma istituzionale, le prime forme di federalismo amministrativo; la Camera dei Deputati ha approvato una riforma regolamentare di lavoro parlamentare. Questi tre diversi percorsi si stanno incrociando e probabilmente stanno delineando una nuova fisionomia delle nostre istituzioni parlamentari, nel quadro di quella che sarà la nuova forma di Governo e la nuova forma di Stato che probabilmente nei prossimi anni verrà varata. Penso, perciò, che il tema di riflessione fondamentale che oggi si pone, proprio in questo anno particolare al nostro seminario, ai vari gruppi di ricerca, sia proprio questa: quale ruolo, quali funzioni, quale collocazione nel quadro di riequilibrio costituzionale si va delineando per l'Istituzione Parlamentare nel nostro Paese? Il Seminario ha sempre avuto questa, diciamo, posizione di avanguardia nell'esame degli avvenimenti, perché la fortuna di questo Seminario è di potere sentire in presa diretta gli operatori nel momento stesso in cui le trasformazioni avvengono. Questo è avvenuto sempre anche in passato, come ad esempio in occasione della riforma dei regolamenti del '71 e credo sarà così anche quest'anno: la massa di materiale da esaminare è tale che i nostri borsisti dovranno applicarsi proprio sul vivo alla trasformazione, mentre essa si sta delineando. Questo però è un anno particolare anche

* Presidente dell'Autorità di Garanzia nelle Telecomunicazioni.

per il Seminario – lo ricordava ora il Rettore – che se facciamo bene i conti, dovrebbe compiere 30 anni. Dunque una data di riferimento importante! È anche da poco trascorso il decennale della scomparsa di quello che è stato l'animatore del Seminario ed amico carissimo, Silvano Tosi. E questo è il motivo per cui abbiamo concepito questa inaugurazione in una chiave un po' diversa da quella tradizionale che ha visto sempre la prolusione di esperti su temi connessi al nostro assetto istituzionale. Quest'anno abbiamo chiesto, invece, all'amico Professor Guglielmo Negri una riflessione di storia culturale. In occasione di queste scadenze che il Seminario affronta proprio quest'anno, ci è sembrato opportuno fare anche una riflessione sulla storia del Seminario e sulla storia di una scuola fiorentina costituzionalistica e politologica che è alle basi del Seminario e che ha portato a lavorare l'Università di Firenze in sintonia con le Istituzioni Parlamentari. Chiudo perciò con un vivo ringraziamento, non solo ai presenti, ma proprio alla Camera e al Senato che fin dall'origine hanno voluto sostenere e affiancare con le loro risorse umane e con le loro risorse finanziarie questa iniziativa che, devo dire, ha dato alla vita istituzionale italiana dei buoni risultati, almeno sino ad ora. Vi ringrazio, la parola adesso al Vice Presidente del Senato Carlo Rognoni.

CARLO ROGNONI *

Io darò un brevissimo saluto. Questo è il quarto anno che vengo in rappresentanza del Senato all'inaugurazione del vostro Seminario. Devo dire che sono grato al Presidente Mancino per questo compito, perché ogni volta è un'occasione per approfondire un tema, apprendere qualcosa di nuovo. Vi confesso che, ormai, quando entro qui dentro e vedo il Magnifico Rettore, il Professor Blasi, mi sento a mio agio, quasi a casa, rivedo tanti visi conosciuti e soprattutto mi fa piacere vedere tanti giovani borsisti che sono in attesa del via per i loro lavori, il loro studio. È a questi giovani, che provengono da sedi universitarie diverse, e che sono vincitori della borsa di studio che l'Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari mette in concorso ogni anno, che questo rito simpatico dell'inaugurazione è rivolto. Esso mi consente di riaffermare l'impegno del Senato non di-

* Vice Presidente del Senato.

mentando, appunto, che questo Seminario fu istituito proprio sotto gli auspici delle due Camere del Parlamento. Fu l'idea di un gruppo di professori dell'università di Firenze, fra i quali Barile, Predieri e naturalmente Silvano Tosi, che dà il nome al Seminario. Ed è stata un'idea fertile, un'idea produttiva: sono numerosi gli ex borsisti oggi docenti universitari o funzionari in servizio presso le due Camere. Il rapporto con il Parlamento non si esaurisce con il contributo finanziario, nella partecipazione attiva sugli aspetti didattici, ma c'è anche un diretto coinvolgimento nella fase finale del vostro seminario. Questa fase finale prevede uno *stage* a Roma, nel corso del quale i borsisti entrano a diretto contatto con le due Camere presso le quali completano il corso, con una serie di prove di addestramento, per esempio, alla redazione dei resoconti parlamentari. Il vostro studio, la vostra giovane esperienza saranno tanto più preziosi oggi che si parla intensamente e con convinzione di riforma, di ammodernamento del ruolo e delle procedure delle istituzioni parlamentari. Nel pomeriggio, con un'iniziativa che risponde a un bisogno forte, siamo tutti invitati ad assistere ad una tavola rotonda proprio sulle prospettive e sull'evoluzione dei regolamenti parlamentari. Al di là del grandissimo tema della riforma della Costituzione che vedrà realisticamente impegnati i due rami del parlamento almeno per un anno e forse più, la riforma dei regolamenti è assolutamente di stringente attualità, pena, credo, la perdita di efficienza del lavoro parlamentare, e dunque la perdita di credibilità di una delle istituzioni cardine del nostro sistema democratico. Come ha ricordato il Professor Cheli, questo Seminario comincia proprio all'indomani dell'inizio dei lavori della Camera sul testo di riforma della seconda parte della Costituzione prodotto dalla Bicamerale. Insomma, voi cominciate i vostri studi nel bel mezzo di un processo di riforma, alla fine del quale lo scenario potrebbe essere ben diverso da oggi. Questo processo è cominciato tanti anni fa, ma credo di non sbagliare se dico che sono stati i referendum degli anni '90 a dare a tale processo un colpo di acceleratore, sì che oggi è la prima volta che un progetto di riforma costituzionale vera, arriva in aula. La domanda che è venuta dai cittadini, credo, possa sintetizzarsi in una richiesta di governi più stabili, maggior partecipazione nei processi decisionali, eccentrimento dei poteri e dunque riforma della Pubblica Amministrazione. Io credo che con l'elezione diretta dei sindaci, con il sistema elettorale maggioritario, che abbiamo introdotto dopo il referendum, è cambiato qualcosa. È cambiato il rapporto tra cittadini e politica. Credo che questo cambiamento non sia stato assimilato ancora fino in fondo, però mi sembra di poter vedere che sta diventando prioritario, per i cittadini, sempre più la scelta del Governo rispetto, per esempio, alla scelta del partito. E ciò mi fa dire che siamo in una situazione ancora in via di assestamento. Credo che cominciare il Seminario in questo scenario sia per voi particolarmente stimolante. Vi ringrazio ancora una volta di poter essere qui con voi e buon lavoro.

PROLUSIONE AL SEMINARIO 1998

GUGLIELMO NEGRI*

Magnifico Rettore, cari colleghi, signori, il saluto e l'augurio delle Istituzioni Parlamentari vi è già stato portato dall'amico Rognoni e quindi da parte mia sarebbe un po' fuor di luogo ripetere le solite cose: l'apprezzamento che le Istituzioni Parlamentari e, per quanto mi riguarda, la Camera dei Deputati hanno per questa Istituzione e l'augurio per il lavoro del vostro Seminario. Vorrei che mi fosse consentito per pochi minuti, invece, un discorso di tipo diverso. Io accetto sempre con molto imbarazzo di rappresentare l'Istituzione Parlamentare in una sede universitaria, perché mi sento molto più professore che non parlamentare! Non foss'altro perché ormai 35 anni di cattedra sulla schiena incominciano a pesare. E allora mi trovo in una posizione tra colleghi, alcuni dei quali ho visto come dei maestri, come Paolo Barile, – venata da un minimo di malinconia perché io appartengo – per via dei capelli quando c'erano, erano bianchi, sarebbero stati bianchi, «antico pelo» avrebbe detto il padre Dante – a quelli che hanno conosciuto e sono stati amici di Silvano Tosi e quindi la cosa mi muove una qualche emozione. Che cosa allora io vorrei dire in questi pochissimi minuti che mi prendo? Quali sono le riflessioni che un professore che continua a far lezione, che continua a vivere nell'Università – non dico a scrivere molto perché ho sempre scritto poco – può fare sul Parlamento? Quali sono, a mio avviso, i temi fondamentali su cui chi studia diritto parlamentare, chi studia l'istituzione parlamentare con lo sguardo distaccato dello studioso dovrebbe darsi carico? Il primo fondamentale problema, per conto mio, è quello di cercare di rendersi conto che il sistema delle fonti oggi non è più quello che abbiamo studiato e che tristemente, in via tralaticia, continuiamo a insegnare ai nostri studenti. Noi ci vantiamo di essere, e credo che realmente siamo, rappresentanti della volontà popolare; ma sono passati i tempi in cui Benjamin Constant diceva che il legislatore può far tutto

* Direttore della Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione.

tranne che tramutare l'uomo in donna! Non so se oggi possa fare questo, ma abbiamo dei vincoli indubbiamente molto pesanti. E non soltanto quelli che ci vengono dalla legge che noi ci siamo dati liberamente e che liberamente cerchiamo di modificare. Penso ai vincoli che ci derivano dall'appartenenza all'Unione Europea. Ora, tutto il discorso che prima ha fatto la Corte di Giustizia e poi la Corte costituzionale per cui non soltanto i regolamenti ma anche le direttive comunitarie, se sufficientemente chiare e precise, s'impongono all'osservanza diretta sia dei giudici che degli amministratori, pone a mio avviso un problema di democrazia del nostro sistema normativo. Perché noi partecipiamo molto spesso a fare delle norme che sono norme di mero recepimento di norme che sono scritte a Bruxelles, se va bene da una commissione che non si sa chi rappresenti, ma che sono largamente frutto della burocrazia delle comunità, dove i giochi di lobbies sono certamente molto più forti di quelli che non avvengono nel Parlamento Nazionale. E qui c'è un problema estremamente delicato, ossia il problema che le direttive incominciano a scendere sempre più nel dettaglio. Il che pone un problema serio, sul quale io vorrei che ci fosse una riflessione accurata da parte degli studiosi: quanto questo procedimento incida sul processo che noi vorremmo di delegificazione. Io penso che al di là delle grandi riforme, se noi vogliamo diventare uno Stato moderno, uno Stato come si dice leggero, dobbiamo procedere sulla strada della delegificazione. Ogni volta che noi facciamo una finanziaria, nel modo barbaro con cui le stiamo facendo negli ultimi anni, creiamo tante di quelle riserve di legge per cui dobbiamo poi operare con lo strumento legislativo! E quindi da un lato si parla di delegificazione e dall'altro si opera in senso contrario.

Ma a questo che è colpa nostra si aggiunge molto spesso il discorso del raccordo con la norma di rango comunitario. Io penso che sarebbe cosa opportuna questi recepimenti non farli con legge, ma farli con atti possibilmente minori, agli effetti quanto meno di adeguare molto più rapidamente il diritto interno a quello comunitario. Un recepimento che poi molto spesso è inutile, se è vero come è vero, come ci ha insegnato la Corte, che spesso le norme comunitarie hanno immediata applicazione nel nostro ordinamento. Io penso che i nostri amici colleghi universitari, che fanno anche gli avvocati, sappiano che vi sono molti settori – sto guardando proprio apposta Stefano Grassi, non è che oggi ce l'abbia con lui – per dire che quando trattiamo di appalti non andiamo a guardare la normativa interna, ma andiamo a guardare la direttiva comunitaria! E allora il problema grave è come partecipare in modo democratico alla formazione della direttiva. Non dobbiamo occuparci tanto della fase discendente quanto della fase ascendente della normazione comunitaria. Questo, direi, è il primo grosso problema che un professore, calato oramai da dieci anni nei due rami del Parlamento, si pone di fronte. L'altro. Io non so se qualcuno di voi maneggiando testi, codici di di-

ritto amministrativo, ha letto l'ultima prefazione che il povero professor Guicciardi scrisse al codice delle leggi amministrative. Il professor Guicciardi scriveva che le leggi (e scriveva nel '70) erano pessime rispetto a quelle del 1875. Cosa scriverebbe, oggi, Guicciardi rispetto alle ultimissime norme? Che è peggiorata la situazione! In un sistema in cui un testo più o meno decoroso parte da un ufficio legislativo, arriva nelle Commissioni; viene approvato attraverso – non diciamo più la parola perché non piace: consociativismo – ma attraverso i contributi di parti diverse; arriva in aula e in aula con gli emendamenti dell'ultimo momento viene stravolto, il prodotto legislativo non può che essere scadente. E in certi casi si è costretti a votare anche contro le proprie convinzioni perché il Governo ha posto la questione di fiducia. Così, a volte voti e poi contribuisci a chiedere la remissione alla Corte costituzionale. Personalmente non sono molto favorevole a un sistema legislativo che sia fondato su un largo decentramento alle Commissioni, quanto penserei piuttosto a un largo utilizzo della sede redigente. Motivo per cui arrivi un testo organico in aula; qui si dice sì o si dice no, ma si evita l'emendamento. Io mi auguro che la Bicamerale lasci ai Poteri Locali, quelli che saranno individuati, ampi poteri normativi evitando che al centralismo nazionale statale si sostituisca un centralismo regionale. Il mio compianto maestro, il professor Lucifredi, in anni lontanissimi, scrisse su *Ius* un articolo, di cui forse si è sottovalutata l'importanza, sulla corrispondenza che dev'esserci tra l'interesse e il luogo dove l'interesse trova la sua normativa. Al Parlamento restino dunque soltanto le grandi leggi. Ma siccome temo che per un certo numero di anni questo non avverrà, se in sede regolamentare queste cose potessero essere fatte, sarebbe indubbiamente cosa opportuna! Terza e ultima delle grandi riflessioni che un professore fa calato nelle aule parlamentari è quella di come il diritto sia largamente calpestato. Abbiamo i regolamenti scritti non sempre in modo impeccabile, che poi vengono interpretati sempre con la forza del precedente. Sarà anglosassone questo modo di fare, ma l'idea che io debba sempre ragionare, quando presiedo, non con la mia testa, ma con la testa di chi mi ha preceduto è una cosa che francamente mi ha sempre persuaso poco! Eppure vedo, a livello di funzionari bravissimi che ti assistono, che quando dici: «... no, guardi così è sbagliato, mi pare da far così ...» dice «... mah sa, ci sono i precedenti ...». Va bene, ma se i precedenti sono sbagliati si cambiano! Questa forma di giurisprudenzializzazione esasperata delle applicazioni regolamentari in aula è una cosa assai discutibile. Quindi, non dico la codificazione – Dio ci guardi da una codificazione di una materia in cui la cristallizzazione sarebbe certamente negativa – ma un qualche rimedio andrebbe studiato per arrivare ad una migliore formazione dei regolamenti parlamentari. E da ultimo, veramente da ultimo, andrebbe affrontato il discorso se oggi, in un regime in cui le garanzie certamente vi sono, certi problemi, certi istituti di *interna corporis* meritano ancora di essere conservati. Parlo

per gli altri e parlo per noi! Parlo per gli altri: il fatto che i dipendenti della Camera o del Senato o tutti coloro che in qualche modo hanno un rapporto contrattuale con Camera e Senato, non abbiano un giudice perché debbono rivolgersi alla giurisdizione, che noi diciamo domestica e qualche volta potremmo dire serva, così almeno abbiamo detto le cose col loro nome e cognome, francamente fa pensare. Io ho avuto occasione di riformare come giudice d'appello un anno fa una sentenza che era stata stesa e firmata, quand'era parlamentare, da un autorevolissimo collega, il professor Guarino. L'ho sfottuto mica poco e la cosa mi ha anche divertito, però francamente ho avuto l'impressione che né la sentenza di Guarino né la mia fossero improntate a rigorosi criteri di carattere giuridico! E poi per noi. Il sistema maggioritario, che si dice il popolo sovrano abbia voluto – io non so quanto sia vera questa affermazione –, fa sì che, come ha dimostrato un recente studio di un bravissimo funzionario parlamentare, che undicimila cittadini hanno determinato la sorte di 70 collegi alla Camera dei Deputati. Vi sono deputati eletti con 7 voti di scarto, con 13 voti di scarto, numerosi con 15 voti di scarto! In Inghilterra ci sono abituati, è normale! Però voi capite, quando lo scarto è di quel tipo, che importanza ha il problema del contenzioso elettorale! E il contenzioso elettorale affidato alla giunta delle elezioni prima, più seria, alla assemblea meno seria poi, fa sì che si hanno delle votazioni, come si sono avute nella scorsa legislatura – a cui magari ho concorso anch'io per ragioni di schieramento – che gridano vendetta! E quindi questo principio sacro degli *interna corporis* non so fino a che punto vada mantenuto o quantomeno corretto e riportato ad una seria impostazione di carattere giuridico.

Moltissime altre sarebbero le osservazioni che vivendo dal di dentro le Istituzioni Parlamentari possono essere fatte. È stato ristampato in questi giorni un vecchio libro di Ciccotti «Montecitorio: notarelle di uno che c'è stato». In genere ne parla male, forse per quel tanto di vedovanza dalla carica che finisce per colpire chi non la ricopre più. Ma se un giorno uscendo da questa carica si facesse queste riflessioni, che, senza tradire dei segreti, spiegassero come sia molto diverso quello che si insegna nelle aule da quello che è la vita reale delle istituzioni, potrebbe essere cosa utile! Ma questo magari apparterrà al momento delle memorie. Quello che io augurerei al Seminario è di cercare di dare degli strumenti giuridici seri e idonei a far sì che che l'Istituzione Parlamentare cresca nella stima dei cittadini, una stima che è molto bassa, molto più bassa di quello che effettivamente merita, perché sotto questo angolo visuale, devo dire che se ci sono i libri di Ciccotti che portano con la vedovanza ulteriore discredito, c'è anche la grande affermazione di Giustino Fortunato che, entrato in Parlamento e avendone sentito parlare assai male, quando ne uscì disse che tutto sommato le Camere erano molto meglio di quanto l'opinione pubblica non ritenesse. Grazie.